

Útvar hodnoty za peniaze

Ministerstvo financií SR / www.finance.gov.sk/uhp

Hodnota za peniaze
projektu

Zefektívnenie štátneho dozoru v
starostlivosti o životné prostredie



február 2019



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k pripravovanému projektu v zmysle uznesenia vlády SR č. 453/2018 a 471/2017, úloha C.2. Hodnotenie pripravili Štefan Kišš, Juraj Mach a Martin Krok a na základe štúdie uskutočniteľnosti projektu.

Zhrnutie a hodnotenie

Slovenská inšpekcia Životného prostredia (SIŽP) predkladá na riadiaci výbor OPII projekt Zefektívnenie štátneho dozoru v starostlivosti o životné prostredie s investičnými nákladmi 8,7 mil. eur a dodatočnými nákladmi na prevádzku 4,6 mil. eur (10 rokov). Projekt vytvára nový Komplexný systém environmentálneho dohľadu (IS KSED) s cieľom zvýšiť počet vykonávaných kontrol, zlepšiť ich smerovanie a efektivitu, rozšíriť možnosť informovania verejnosti zlepšiť v dôsledku čoho bude možné preventívne presadzovať dodržiavanie zákonov, skôr ako dôjde k závažnému poškodeniu životného prostredia.

Hodnota za peniaze IT projektov		Zefektívnenie štátneho dozoru v starostlivosti o ŽP
<i>Kritéria pre štúdiu uskutočniteľnosti</i>		
Relevantný cieľ projektu	Projekt má definované relevantné ciele: zvýšenie počtu kontrol za rok z 2659 na 4000 a zvýšenie podielu kontrol so zistením porušenia predpisov zo súčasných 34% na 40%.	
Reforma procesov štátnej správy	Projekt bude prebiehať paralelne s projektom operačného programu Efektívna verejná správa (OP EVS) „Zefektívnenie postupov štátneho dozoru a integrovanej prevencie v starostlivosti o životné prostredie“, ktorého kľúčovým výstupom bude model budúcich procesov a use-case model budúceho systému ako podklad pre detailnú funkčnú špecifikáciu.	
Posúdenie alternatív	Štúdia porovnáva tri biznis alternatívy riešenia súčasného stavu. Postupný rozvoj súčasného systému alebo vybudovanie nového v dvoch alternatívach rozsahu. Oproti súčasnému stavu sú ekonomickou analýzou (CBA) hodnotené dve alternatívy.	
Štruktúra a opodstatnenosť nákladov	Náklady sú opísané na úrovni modulov. Vývoj vlastného softvéru (7,8 mil. eur) predstavuje 90% investičných nákladov. Využitím centrálnych komponentov a konkrétnejšou špecifikáciou funkcionality je možné zníženie nákladov.	
Výpočet prínosov podložený a dôveryhodný	Prínosy z ušetreného času úradníkov sú založené na meraniach súčasného stavu. Na strane úradu sú identifikované aktivity, ktoré už vďaka elektronizácii a automatizácii nebude potrebné vykonávať. Ušetrený čas zamestnancov by mal byť využitý na zvýšenie počtu kontrol.	
Analýza citlivosti	Projekt sa dostane na hranicu návratnosti ak by deklarované časové úspory klesli o polovicu a zároveň by deklarovaný podiel kontrol so zistením stúpol iba na 37% oproti súčasným 34%.	
Hodnotenie	Očakávame, že projekt bude spoločensky návratný. Podľa štúdie je pomer prínosov a nákladov (BCR) preferovanej alternatívy 1,60. Aktualizáciou rozsahu využiteľných centrálnych komponentov a špecifikáciou funkcionality jednotlivých modulov je možné znížiť náklady a ďalej zvýšiť BCR.	

Odporúčania

- Najneskôr pred vyhlásením verejného obstarávania aktualizovať možnosť využitia centrálnych komponentov a aktualizovať rozpočet.
- Merať a odpočítavať zvýšenie počtu kontrol a podiel kontrol so zistením porušenia predpisov

Popis a ciele projektu

Slovenská inšpekcia Životného prostredia (SIŽP) predkladá na riadiaci výbor OPII projekt Zefektívnenie štátneho dozoru v starostlivosti o životné prostredie s investičnými nákladmi 8,7 mil. eur a dodatočnými nákladmi na prevádzku 4,6 mil. eur (10 rokov). Projekt vytvára nový Komplexný systém environmentálneho dohľadu s cieľom zvýšiť počet vykonávaných kontrol, zlepšiť ich smerovanie a efektívnosť, rozšíriť možnosť informovania verejnosti zlepšiť v dôsledku čoho bude možné preventívne presadzovať dodržiavanie zákonov, skôr ako dôjde k závažnému poškodeniu životného prostredia.

Projekt plánuje prispieť k ochrane životného prostredia nasledujúcim spôsobom:

- Zvýšiť počet kontrol z 2569 na 400 ročne vďaka úspore času potrebného na jednu kontrolu s využitím:
 - automatizovaného zberu údajov o kontrolovanom subjekte a predmete kontroly vďaka integrácii na referenčné registre
 - vybavenia inšpektorov odolnými tabletmi s on-line a off-line režimom pripojenia na IS KSED, čo umožní zber a aktualizáciu údajov na mieste, bez potreby opakovať návštevu,
 - vytvárania dokumentácie z kontrol v tablete s časovým údajom a GPS súradnicami, čím sa zvýši dôkazná sila dokumentácie a zlepší postavenie SIŽP,
- zvýšiť podielu kontrol so zistením porušenia predpisov zo súčasných 33,8 % na 40 % vďaka využitiu analýzy rizík pre výber predmetu kontrol a kontrolovaných subjektov,

Analýza alternatív

Štúdia porovnáva tri biznis alternatívy riešenia súčasného stavu. Postupný rozvoj súčasného systému alebo vybudovanie nového v dvoch alternatívach rozsahu. Oproti súčasnému stavu sú ekonomickou analýzou hodnotené dve alternatívy. Alternatívy sú porovnané multikriteriálnou analýzou. Obidve vylučovacie kritéria spĺňajú alternatívy A a B. Zo štúdie nie je jasné prečo práve vybrané kritériá boli zvolené ako vylučovacie. Neštandardným je najmä kritérium „Očakávané prínosy riešenia budú vyčísliteľné pre účel CBA“.

Biznis alternatívy porovnávané v MKA:

- A. Pokračovanie a rozšírenie účelových aplikácií, zvýšenie úlohy registratúrneho systému (v CBA)
- B. Optimalizácia procesov a nasadenie IS KSED (v CBA)
- C. Optimalizácia procesov na nasadenie progresívnych technických riešení a nasadenie agendového systému

Nutné (KO) kritéria pre naplnenie biznis požiadaviek projektu:

1. Očakávané prínosy riešenia budú vyčísliteľné pre účel CBA (KO)
2. Riešenie bude integrované na registre CSRÚ (KO)

Ekonomické hodnotenie

Podľa predloženej štúdie je BCR preferovanej alternatívy 1,60. Prínosy, ktoré vstupujú do výpočtu spoločenskej návratnosti projektu, sú založené meraniach súčasného stavu. Očakávame, že projekt bude spoločensky návratný (pomer prínosov a nákladov > 1,0). Aktualizáciou rozsahu využiteľných centrálnych komponentov je možné znížiť náklady a ďalej zvýšiť BCR.

Celkové náklady na vlastníctvo preferovanej alternatívy sú 13,3 mil. eur, z čoho 8,7 mil. eur sú investičné náklady a 4,6 mil. eur dodatočné náklady na prevádzku. Najväčšou nákladovou položkou investičného rozpočtu je vývoj vlastného softvéru (7,8 mil. eur, 90%). Rozpočet je rozdelený na moduly, náklady na vývoj, nákup hardvéru a softvéru sú uvedené na úrovni jednotkových cien. Rozpočet na vývoj softvéru preferovanej alternatívy je ďalej rozdelený na úroveň modulov a pre vybrané časti na úroveň komponentov.

Tabuľka 1: Prínosy a náklady posudzovaných alternatív (mil. eur)

Položka	Alt. 0 Súčasný stav	Alt. A Postupné rozširovanie súčasného IS	Alt. B Nasadenie IS KSED
Investičné náklady	0	1,8	8,7
z toho Riadenie projektu	0	0,2	0,6
Prevádzkové náklady	0,3	1,4*	4,6*
Celkové náklady na vlastníctvo (TCO)	0,3	3,3*	13,3*
Spoločenské prínosy	0	3,2*	21,0*
Ekonomická čistá súčasná hodnota	N/A	0,06	6,0
Pomer prínosov a nákladov (BCR)	N/A	1,02	1,6

*Dodatočné náklady/prínosy oproti súčasnému stavu

Zdroj: ŠU Projektu, spracovanie ÚHP

Náklady na vývoj a prevádzku vlastného softvéru môžu byť znížené väčším zapojením centrálnych komponentov. Rozpočet obsahuje vývoj funkcionalít, ktoré majú byť vytvorené a sprístupnené na ďalšie využitie v projekte centrálnych komponentov (CK) Ministerstva vnútra SR. V čase prípravy projektu nie je dostupná detailná funkčná špecifikácia CK nutná pre ich zahrnutie do projektu. Pred vyhlásením verejného obstarávania je potrebné aktualizovať rozsah zapojenia CK do projektu a dopadu na rozpočet. Očakávame zníženie nákladov zvýšením využitia už existujúcich komponentov.

Funkcionality a náklady modulov nie sú popísané v dostatočnej miere detailu, nie je možné overiť ich výšku. Náklady na vývoj softvéru nie sú ďalej rozdelené na úroveň komponentov a funkcionalít. Pre overenie výšky nákladov je potrebné ich detailné rozpracovanie pre všetky moduly. Dobrou praxou je doplnenie mapovania funkcionalít na užívateľov systému.

Tabuľka 2: Detail nákladov na vývoj jednotlivých častí IS

Modul	Externé náklady (eur)
Modul Integrované povoľovanie	752 023
Modul Kontrolná činnosť	3 035 854
Modul Riadenie interných procesných služieb	693 252
Modul Plánovanie kontrolných činností	318 588
Modul Správne konanie	475 705
Modul Analýzy	716 118
Modul Podnety	263 607
Modul Vyhodnocovanie a reporting	325 796
Mobilný Agendový informačný systém KSED	286 367
Verejný portál KSED	259 686
Mobilná aplikácia Podnety	16 632
Integračné rozhrania a spoločné funkcionality	678 258
Spolu	7 821 887

Zdroj: ŠU Projektu, spracovanie ÚHP

Kvantifikované prínosy sú založené na meraniach súčasného stavu. Štúdia identifikuje aktivity v celom procese výkonu kontrol a identifikuje oblasti pri ktorých vďaka elektronizácii a automatizácii dôjde k zníženiu časového trvania jednotlivých krokov. Hlavným prínosom pre účely ekonomickej analýzy je úspora času kontrolórov pri výkone kontrol (1,4 mil. eur ročne). Inšpekcia plánuje tieto voľné kapacity využiť pre zvýšenie ročného počtu kontrol z 2659 na 4000. Druhým kvantifikovaným prínosom je zvýšenie efektívnosti kontrol na základe rizikových analýz subjektov, kedy sa predpokladá zvýšenie podielu kontrol zo zistením porušenia predpisov zo súčasných 34% na 40%, vyjadrené priemernou hodnotou udelených pokút (1,2 mil. eur ročne).

Analýza citlivosti a rizík

Projekt musí dosiahnuť oba deklarované prínosy aby bol ekonomicky návratný. Projekt sa dostane na hranicu návratnosti ak by deklarované časové úspory klesli o polovicu a zároveň by deklarováný podiel kontrol so zistením stúpol iba na 37% oproti súčasným 34% (BCR 1,05). Pri zachovaní všetkých prínosov ostane projekt návratný aj pri zvýšení investičných nákladov o 90% (BCR 1,01). Pri zvýšení TCO o 50% ostane projekt taktiež návratný (BCR 1,06).

Pozitívnym rizikom projektu sú nekvantifikované prínosy zo zvýšenia dôkaznej sily dokumentácie a zlepšenie postavenie SIŽP v konaní o sankcii alebo v odvolacom konaní pri preukazovaní porušení predpisov. Vyššia dôkazná sila môže viesť k vyšším pokutám, ktoré môžu pôsobiť odstrašujúco pre potenciálnych porušovateľov predpisov.

Tabuľka 3: Pomer prínosov a nákladov pri zmene prínosov

		Podielu kontrol so zistením porušenia predpisov						
		34%	35%	36%	37%	38%	39%	40%
Zníženie očakávaného ušetreného času úradníka	0%	1,36	1,41	1,45	1,49	1,53	1,56	1,60
	-10%	1,27	1,32	1,36	1,40	1,44	1,48	1,52
	-20%	1,18	1,23	1,27	1,31	1,35	1,39	1,43
	-30%	1,10	1,14	1,18	1,22	1,26	1,30	1,34
	-40%	1,01	1,06	1,09	1,13	1,17	1,21	1,25
	-50%	0,92	0,97	1,01	1,05	1,09	1,12	1,16
	-60%	0,83	0,88	0,92	0,96	1,00	1,04	1,08
	-70%	0,74	0,79	0,83	0,87	0,91	0,95	0,99
	-80%	0,66	0,70	0,74	0,78	0,82	0,86	0,90
	-90%	0,57	0,62	0,66	0,69	0,73	0,77	0,81
	-100%	0,48	0,53	0,57	0,61	0,65	0,69	0,72

Zdroj: ŠU Projektu, spracovanie ÚHP